

VU Research Portal

Pensioen en loon (rijks)ambtenaren: twee communicerende vaten?

van der Poel, M.J.C.M.; Hummel, N.

published in

Tijdschrift voor Ambtenarenrecht
2015

document version

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van der Poel, M. J. C. M., & Hummel, N. (2015). Pensioen en loon (rijks)ambtenaren: twee communicerende vaten? *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, juli/aug, [7/8a].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Kluwer Ambtenarenrecht, TAR 2015/juli/augustus, Pensioen en loon (rijks)ambtenaren: twee communicerende vaten?

Vindplaats:	Kluwer Ambtenarenrecht 1968	Bijgewerkt tot:	22-07-2015
Auteur:	Door mr. N. Hummel en mr. M.J.C.M. van der Poel ^[1]		

Annotatie bij Rb. (Vzr.) Den Haag 10 april 2015,
ECLI:NL:RBDHA:2015:4045

1. Nullijn

Sinds 2010 is de zogenoemde 'nullijn' (al dan niet direct) van toepassing in de meeste overheidssectoren als een van de maatregelen om het financieringstekort van de overheid terug te dringen. De nullijn betekent een bevrozing van de lonen; er is dus geen inflatiecorrectie, hetgeen in de praktijk leidt tot koopkrachtverlies. Gezien de nullijn is het niet verrassend dat de onderhandelingen bij de overheid over collectieve arbeidsvoorwaarden de afgelopen jaren zeer moeizaam verlopen.^[2] Dit geldt ook voor de sector Rijk, die het al sinds 2011 zonder cao moet doen. In september vorig jaar gloorde er licht aan de horizon. In de Troonrede kondigde de koning aan dat de nullijn in 2015 zou worden losgelaten:^[3] 'Na een nullijn van jaren kunnen de inkomens van leraren, politieagenten, militairen en ander overheidspersoneel weer meestijgen met de loonontwikkeling in de markt.' Naar nu blijkt moet het inlopen van de salarisachterstand ten opzichte van de markt per sector hard worden bevochten. Ook de vrijgevallen premiebedragen ten gevolge van een versoering van de ABP-pensioenregeling vloeien niet zonder meer terug naar de (rijks)ambtenaren. In april spanden de vier centrales van overheidspersoneel (hierna: centrales) die zijn toegelaten tot de Sectorcommissie Overleg Rijkspersoneel (SOR) (art. 105 lid 2 ARAR), een kort geding aan om deze vrijval — in de vorm van 0,8 procent 'loonsverhoging' — in de sector Rijk af te dwingen per 1 januari 2015 en het Bezoldingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA) aldus te wijzigen. Minister Blok daarentegen wilde de vrijval betrekken in de nog te voeren cao-onderhandelingen voor de sector Rijk. Dit heeft geresulteerd in de onderhavige uitspraak.

2. Aanscherping Witteveenkader

De pensioenpremies voor het aanvullend pensioen – het 'tweedepijlerpensioen' dat wordt opgebouwd via de werkgever – zijn per januari 2015 vrijgevallen als gevolg van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen.^[4] Deze wet betreft een verdere^[5] aanpassing van het zogenoemde 'Witteveenkader', waarin is vastgelegd op welke wijze de pensioenopbouw fiscaal gefaciliteerd wordt.^[6] Kort gezegd gaat het om een begrenzing

van het maximumopbouwpercentage, de instelling van een aftoppingsgrens op EUR 100.000 en de introductie van een nettopensioenregeling (voor pensioenopbouw boven de EUR 100.000). Deze maatregelen zijn erop gericht om de houdbaarheid van de aanvullende pensioenen te verbeteren en 'de overheidsfinanciën op orde te stellen'.^[7] De wetgever achtte 'een verlaging van de pensioenambitie' noodzakelijk vanwege de stijgende kosten van de fiscale facilitering van het tweedepijlerpensioen.^[8] De begrenzing van het maximumopbouwpercentage, op 1 januari 2015 in werking getreden, betekent dat minder pensioen kan worden opgebouwd zonder belasting over de pensioenpremie te betalen en dat minder pensioen belastingvrij kan aangroeien. Als rechtvaardiging voor de verlaging van het opbouwpercentage is door de regering de stijging van de pensioengerechtigde leeftijd aangedragen: er is meer tijd om hetzelfde pensioen op te bouwen en dus kan in theorie met een lager opbouwpercentage dezelfde pensioenuitkering worden bereikt. (Overheids)werkgevers zijn door de verlaging van het opbouwpercentage en de aftopping van de pensioenopbouw minder pensioenpremie verschuldigd. De daling van het werknemersdeel van de pensioenpremie leidt direct tot een hoger netto inkomen; daling van het werkgeversdeel biedt ruimte voor loonsverhoging (en/of verbetering van andere arbeidsvoorwaarden), of verlaging van de loonkosten voor de werkgever. In beide gevallen ziet de wetgever voordelen voor de economie, ofwel door een verbetering van de concurrentiepositie van Nederland, ofwel door een toename van de bestedingen door verbetering van de koopkracht.^[9] De vraag is vervolgens wat de versoering van het Witteveenkader betekent voor de pensioenregeling van ambtenaren — en hun brutoloon.

3. Overleg in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Vanaf 1993 is formeel geen sprake meer van *de* overheid als werkgever. In dat jaar is het sectorenmodel ingevoerd, waarmee de overheid werd opgeknipt in (aanvankelijk) acht sectoren.^[10] Dit betekent dat tegenwoordig per sector wordt onderhandeld over de collectieve arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Een van deze sectoren betreft de sector Rijk, thans met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst als sectorwerkgever. Na invoering van het sectorenmodel werd in eerste instantie nog centraal onderhandeld door de minister van Binnenlandse Zaken over pensioenen en vervroegde uittreding (VUT). Een jaar na de inwerkingtreding van de Wet Privatisering ABP (WPA) en Wet kaderregeling vut overheidspersoneel in 1996 kwam deze taak bij de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) te liggen (art. 4 lid 3 WPA), bedoeld voor sectoroverstijgende aangelegenheden.^[11] De Stichting Pensioenfonds ABP (ABP) is een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds in de zin van de Pensioenwet (art. 21 en art. 6 lid 2 WPA jo. art. 1 Pensioenwet).^[12] Overheidswerkgevers en overheidswerknemers zijn van rechtswege verplicht deel te nemen in het ABP. Het begrip overheidswerknemer omvat naast de ambtenaar ook degene die door een publiekrechtelijk lichaam in dienst is genomen op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (art. 2 WPA). Aan de inhoud van de ABP-pensioenregeling ligt een overeenkomst naar burgerlijk recht ten grondslag (art. 4 lid 1 WPA), waaraan overheidswerknemers hun pensioenaanspraken en daarmee samenhangende verplichtingen ontleenen.^[13] Hierin is onder meer de premieverdeling opgenomen. Over wijzigingen van de pensioenovereenkomst wordt onderhandeld door de sociale partners in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP): de sectorwerkgevers — verenigd in het Verbond van Sectorwerkgevers Overheid (VSO) — en de Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel (SCO) (art. 4 lid 3 WPA). Wijzigingen van de pensioenovereenkomst worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties gepubliceerd in de Staatscourant.^[14]

4. Pensioenakkoord 2014; besteding vrijval pensioenpremie

Omdat de ABP-pensioenregeling niet paste binnen de regelgeving van het aangescherpte Witteveenkader, is in november 2014 een 'Pensioenakkoord' bereikt in de Pensioenkamer van de ROP over de aanpassing aan het Witteveenkader. Opmerking verdient dat een pensioenovereenkomst civielrechtelijk bindend is, ook indien deze niet past binnen de fiscale wet- en regelgeving.^[15] Er bestond in die zin geen verplichting te onderhandelen over een aanpassing van de ABP-pensioenregeling. Echter, de praktijk leert anders. Het is niet in het belang van overheidswerkgevers en overheidswerknemer indien de pensioenen fiscaal bovenmatig worden en de fiscale omkeerregel vervalst, hetgeen belastingtechnisch ongunstig is.^[16] Ook geldt sinds januari 2015 dat pensioenregelingen die niet (langer) binnen de fiscale begrenzings vallen, zijn uitgesloten van de werking van de Wet Bpf 2000 (art. 3b Wet Bpf 2000). Deelneming in het ABP had derhalve zonder aanpassing aan het Witteveenkader niet langer verplicht kunnen zijn in de zin van de Wet Bpf 2000.^[17] De wijzigingen van de ABP-pensioenregeling leiden per saldo tot een verlaging van zowel de werknemers- als de werkgeversbijdrage voor het overheidspersoneel. Verlaging van de werknemersbijdrage betekent direct verbetering van het netto-inkomen; verlaging van de werkgeversbijdrage biedt ruimte voor 0,8% loonsverhoging of verbetering van andere arbeidsvoorwaarden. De voorzieningenrechter moest zich buigen over de vraag op welke wijze was afgesproken dat de vrijgevallen pensioenpremies in de sector Rijk zouden worden aangewend. De centrales en minister Blok verschilden hierover van mening. Het Pensioenakkoord vermeldt hierover:

'De verlaging van de werkgeverspremies krijgt — voor zover niet herbested aan de kwaliteit van de pensioenregeling — volledige doorwerking via de sectorale cao-tafels in verbetering van salaris (of andere arbeidsvoorwaarden als cao-partijen daarvoor kiezen), in aanvulling op de salarisafspraken op grond van de bestendige sectorsystematiek'.

Deze passage is voor tweeërlei uitleg vatbaar. Vraag is met name hoe de zinsnede 'volledige doorwerking via de sectorale cao-tafels' moet worden uitgelegd. Minister Blok wilde de premievrijval betrekken in de collectieve onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. Volgens de minister moest eerst een cao-akkoord bereikt worden — pas dan konden de lonen omhoog. Hij verwees hiertoe naar het bestendig gebruik om salarisverhogingen in cao-verband te plaatsen. De ambtenarenbonden verdachten hem ervan de premievrijval te willen uitruilen tegen de dure 'ontziemaatregelen' voor oudere medewerkers (die steeds langer doorwerken). Zij meenden dat uit het Pensioenakkoord direct voortvloeit dat de minister dient over te gaan tot verhoging van het salaris en wel per 1 januari 2015, aangezien het extra geld vanaf deze datum beschikbaar is gekomen.

5. *Haviltex*-criterium of cao-norm

In zijn uitspraak knoopt de voorzieningenrechter voor de uitleg van de zinsnede 'volledige doorwerking via de sectorale cao-tafels' aan bij het *Haviltex*-criterium. Op grond van dit criterium komt het bij de uitleg van een overeenkomst niet uitsluitend aan op de zuiver taalkundige uitleg van de bewoordingen van de desbetreffende bepaling, maar ook op de zin die partijen over en weer redelijkerwijs aan die bepaling mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten (r.o. 3.3).^[18] Ook in het ambtenarenrecht past de Centrale Raad van Beroep het *Haviltex*-criterium geregeld toe bij de uitleg van de vaststellingsovereenkomst.^[19] De vraag kan echter worden gesteld of toepassing van het *Haviltex*-criterium wel het aangewezen criterium is bij de uitleg van het Pensioenakkoord in de SOR. Het Pensioenakkoord is in de Pensioenkamer van de ROP gesloten

tussen de centrales (verenigd in de SCO) en de sectorwerkgevers (verenigd in de Stichting VSO). In de SOR is vervolgens discussie ontstaan over de uitleg van het Pensioenakkoord tussen (dezelfde) centrales en minister Blok, de sectorwerkgever. Laatstgenoemde is formeel geen der oorspronkelijk contracterende partijen, hetgeen impliceert dat de bedoeling voor hem niet kenbaar is en hij geen invloed heeft gehad op de gebruikte formulering. Complicerende factor is dat de minister via aansluiting bij de Stichting VSO indirect partij bij het Pensioenakkoord is geweest. Niettemin zou verdedigd kunnen worden dat in de verhouding tussen de sectorale overlegpartners en de sectorwerkgever, toepassing van de 'cao-norm' meer aangewezen is dan toepassing van het *Haviltex*-criterium. Immers, het pensioenakkoord is een geschrift dat naar zijn aard bestemd is om de rechtspositie van werkgevers en werknemers ('derden') te beïnvloeden, zonder dat deze derden invloed hebben gehad op de inhoud of de formuleringen van het pensioenakkoord.^[20] Bij de cao-norm komt het primair aan op de betekenis die derden, die niet bij het opstellen van de tekst betrokken waren, aan de tekst mogen geven, terwijl het bij het *Haviltex*-criterium primair gaat om de verwachtingen van de contracterende partijen. Overigens is sinds het arrest *DSM-Chemie/Fox* duidelijk dat geen sprake is van een tegenstelling tussen het *Haviltex*-criterium en de cao-norm, maar van een vloeiende overgang.^[21] Bij toepassing van de cao-norm wordt gekeken naar de in de overeenkomst (en de officiële toelichtingen daarop) opgenomen bewoordingen, maar kan bij de uitleg acht worden geslagen op overige formuleringen in de overeenkomst en de aannemelijkheid van de rechtsgevolgen van de verschillende interpretaties. Partijbedoelingen kunnen derhalve bij de cao-norm meewegen, mits deze naar objectieve maatstaven volgen uit de overeenkomst of uit openbare bronnen kenbaar zijn.

6. Benadering voorzieningenrechter

Daar de tekst van het Pensioenakkoord onvoldoende duidelijkheid biedt over de uitleg van de woorden 'via de sectorale cao-tafels', kijkt de voorzieningenrechter (die het *Haviltex*-criterium toepast) voor de partijbedoelingen naar het verslag van de zitting van de Pensioenkamer van 13 november 2014. De voorzieningenrechter acht het 'aannemelijk dat het Pensioenakkoord aldus moet worden begrepen dat (a) het werkgeversdeel van de pensioenpremië vrijval beschikbaar is met ingang van 1 januari 2015, (b) dit geld tot besteding moet komen en (c) dat de sectoren afspraken moeten maken over de besteding daarvan' (r.o. 3.7.1). Aan de hand van dit verslag wordt geconstateerd dat beide partijen klaarblijkelijk dezelfde betekenis toekenden aan de zinsnede 'volledige doorwerking via de sectorale cao-tafels', namelijk 'de duiding van de overlegtafel waaraan overleg dient te worden gevoerd over de besteding van de pensioenpremië vrijval en niet de duiding van het onderhandelingsproces (het sluiten van een sectorale cao)'. Voor de sector Rijk betekent dit dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van rijksambtenaren, waaronder de arbeidsvoorwaarden zoals de hoogte van de bezoldiging, overleg moet worden gevoerd met de Sectorcommissie Overleg Rijkspersoneel (SOR), zoals bedoeld in artikel 105 ARAR. Dit betekent echter *niet* dat eerst overeenstemming moet worden bereikt over een sectorale arbeidsvoorwaardenregeling (in de wandelgangen cao genoemd), alvorens tot besteding van de pensioenpremië vrijval kan worden overgegaan. In zoverre is het standpunt van de minister onjuist. Wel kan de minister volgens de voorzieningenrechter in het sectoroverleg een voorstel doen om de besteding van de vrijval te koppelen aan de nog te voeren cao-onderhandelingen. Uit de gekozen bewoordingen valt op te maken dat de voorzieningenrechter de centrales, die het overleg in de aanloop naar het kort geding hebben opgeschort, terugstuurt naar de overlegtafel om hier alsnog over te spreken (hoewel op hen geen *plicht* tot overleg rust).^[22] De voorzieningenrechter toont echter ook begrip voor de positie van de centrales: 'Nu de Minister zijn met het Pensioenakkoord strijdige standpunt na de ondertekening van het Pensioenakkoord onverkort heeft gehandhaafd, is invoelbaar

dat de vakcentrales in reactie hierop de SOR, en meer in het bijzonder het overleg tussen de Minister en de Sectorcommissie overleg rijkspersoneel, dat voor wat betreft de sector Rijk heeft te gelden als sectorale cao-tafel, hebben opgeschort.' Kortom, de voorzieningenrechter wijst de vordering van de centrales af, maar geeft tegelijkertijd aan dat ook het standpunt van de minister over de gemaakte afspraken onjuist is. De vakbonden reageren dan ook als volgt: 'Terecht dat rechter ons inhoudelijk in het gelijk stelt'.^[23] Was echter de cao-norm toegepast, dan had de uitkomst anders kunnen zijn. De voorzieningenrechter had aan het gespreksverslag voorbij kunnen gaan, aangezien het niet 'uit openbare bronnen kenbaar' was voor de Minister.^[24] De nadruk had dan vanwege de onduidelijkheid van de zinsnede 'via de sectorale cao-tafels' meer gelegen op de aannemelijkheid van de rechtsgevolgen van de verschillende interpretaties.

7. De rol van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Opvallend is dat de centrales de gang naar de rechter verkiezen boven tussenkomst van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC), die juist in het leven is geroepen om te adviseren, te bemiddelen en arbitrale uitspraken te doen bij collectieve arbeidsgeschillen bij de overheid (art. 110g ARAR). Wellicht is gekozen voor een kort geding met het oog op de snelheid en eventuele media-aandacht (art. 254 Rv). De regeling met betrekking tot advies en arbitrage is voor de sector Rijk te vinden in art. 110b t/m 118 ARAR. Hieruit valt af te leiden dat de procedure bij de AAC — de zogenoemde 'sluitstukregeling'^[25] — al snel twee maanden in beslag neemt. Indien wordt gekozen voor advies (in plaats van arbitrage) is bovendien nog voortgezet overleg nodig om het geschil definitief te beslechten (art. 110j ARAR). Dat de centrales de AAC hier links laten liggen — en ook minister Blok 'niet veel verwacht van bemiddeling'^[26] —, roept de vraag op of er nog wel rol is weggelegd voor de AAC bij daadwerkelijke patstellingen in het overleg.

Directe aanleiding voor de instelling van de AAC in 1984 waren de eisen die het Europees Sociaal Handvest (ESH) stelt op het terrein van vrijwillige bemiddeling en arbitrage (art. 6 lid 3 ESH). Daarnaast waren de centrales ontevreden over het functioneren van het georganiseerd overleg. Begin jaren tachtig werden de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel nog eenzijdig vastgesteld — er gold slechts een overlegplicht — en was het recht te staken nog niet erkend in de jurisprudentie, terwijl er fors werd bezuinigd op de ambtenarensalarissen. De sluitstukregeling was een eerste maatregel om de disbalans in de verhouding tussen de overlegpartijen recht te trekken. Met name door het formuleren van spelregels, zoals een uitwerking van de norm van *open en reëel* overleg, en het aanbrengen van een scheiding tussen de rollen van de overheid als werkgever en wetgever, wist de AAC meer gelijkwaardigheid tussen de overlegpartijen teweeg te brengen.^[27] Nog meer gelijkwaardigheid kwam met de invoering van het overeenstemmingsvereiste (1989) en het sectorenmodel (1993), waarna de AAC — en de Lokale Advies- en Arbitrage Commissie (LAAC) voor decentrale overheden — de rol aannam als 'een in normale arbeidsverhoudingen functionerend orgaan'.^[28] Vanaf de instelling in 1984 heeft de AAC 62 adviezen uitgebracht en 14 arbitrale uitspraken gedaan.^[29] Een visuele beoordeling, bij gebreke aan een gedegen statistische analyse, wekt de suggestie dat het aantal uitspraken afneemt. In 2003 trok ook Sprengers deze conclusie. Hij constateerde dat de meeste geschillen in de periode 1998-2002 zagen op 'kleinere, eenduidigere twistpunten' en noemde de AAC vooral een 'beslechter van kleine geschillen'.^[30] Illustratief is dat de centrales begin dit jaar wel advies hebben gevraagd over de mogelijkheid om een ouderdomspensioenproduct in de tweede pijler op te nemen voor deelnemers met een inkomen boven 100.000 euro — een minder belangrijk geschil.^[31] Volgens Van der Heijden, voorzitter van de LAAC, kan uit het geringe aantal zaken worden

opgemaakt dat ‘arbeidsverhoudingen bij het Rijk, ondanks de tegenstellingen en conflicten, overwegend harmonieus zijn en het overleg veelal in redelijkheid plaatsvindt.’^[32] De voorbeelden van collectieve arbeidsgeschillen die voor de rechter worden uitgevochten, zoals de onderhavige zaak, lijken echter in een geheel andere richting te wijzen.^[33] Daarnaast lijken de centrales er in sommige gevallen de voorkeur aan te geven om het overleg ‘op te schorten’, om zodoende de sectorwerkgever onder druk te zetten.^[34] Aan de andere kant is de AAC bijvoorbeeld wel van nut gebleken in het doorbreken van de impasse rond het nieuwe Sociaal Flankerend Beleid in het Sectoroverleg Rijk.^[35] Het is daarom te vroeg om de AAC geheel af te schrijven, ook niet na eventuele normalisering van de rechtspositie van ambtenaren,^[36] zoals ook werd geconcludeerd bij de viering van het 30-jarige jubileum van de commissie.^[37]

8. Ná de uitspraak: vervolgoverleg en bovensectorale overeenkomst

De onderhavige uitspraak bood vruchtbare bodem voor het vervolgoverleg voor de sector Rijk. Een paar dagen later werd op 24 april 2015 werd het ‘Uitvoeringsakkoord Sectoroverleg Rijk’^[38] gesloten. Overigens nadat de Tweede Kamer de motie-Van Weyenberg over het ‘teruggeven van de vrijgevallen werkgeverspremie voor pensioenen’, die eerder nog was verworpen,^[39] had aangenomen.^[40] In het akkoord van 24 april 2015 is onder meer opgenomen dat de salarissen van rijksambtenaren vanwege de pensioenpremiëvrijval met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 worden verhoogd met 0,8 procent. Het akkoord sluit positief af: ‘Met deze afspraken is de weg vrij voor het overleg over een nieuwe cao’. Goed nieuws, want de Rijksambtenaren hebben al vier jaar geen nieuwe cao. Nog geen week later liep het cao-overleg echter alweer vast.^[41] In navolging van de politie kwamen rijksambtenaren in actie voor ‘meer waardering’ (in de vorm van 3% loonsverhoging), onder het motto ‘Ambtenaren verdienen beter’.^[42] Inmiddels heeft de Tweede Kamer zich meermalen bemoeid met de slepende cao-onderhandelingen in de sector Rijk – en andere rijksectoren als Politie en Defensie.^[43] Dat de Tweede Kamer in de bres springt voor (rijks)ambtenaren lijkt een mooi gebaar, maar past niet in het streven om de rollen van de overheid als wetgever en als werkgever te splitsen. Aan de andere kant is ook het vasthouden aan de nullijn voor ambtenaren als regeringsbeleid een schoolvoorbeeld van een verstrengeling van deze rollen.^[44]

Op 9 juni 2015 sprak minister Blok in een debat: ‘De vastgestelde pensioenpremie heeft dit jaar de [red: loon]ruimte opgemaakt. Dat betekent dus dat de gedane toezegging voor het grootste deel in de pensioenpremies is gegaan.’^[45] Dit wijst erop dat de centrale onderhandelingen over pensioenen niet steeds leiden tot het maatwerk dat is beoogd met het sectorenmodel.^[46] Op 10 juli 2015, kwam alsnog een bovensectorale overeenkomst tot stand over loonsverhoging voor *alle* kabinets- en onderwijssectoren; wederom een uitzondering op het sectorenmodel.^[47] De afspraak leidt tot het volledig toekennen van de vrijval van het werkgeversdeel van de pensioenpremie aan de werknemers, een hoger netto salaris door de verlaging van het werknemersdeel van de premie vanaf januari 2016 (de ‘sigaar uit eigen doos’). En tot een structurele verhoging van het salaris van 1,85% in de jaren 2015-2016 en een eenmalige nominale verhoging van het salaris met EUR 500 in september 2015.

	2015	2016	Structurele loonsverhoging
1 Vrijval ABP 2015	0,8%		0,8%
2 Vrijval ABP 2016		1,4	1,4%
3 Verhoging 2015 structureel	1,25%		1,25%
4 Verhoging 2016 structureel		1,6%	1,6%
4 Eenmalige nominale verhoging	500,-		
Totaal	2,05% (plus 500 eenmalig)	3,0%	5,05 % (plus 500,- eenmalig)

De afspraak is bindend voor de betreffende sectorale cao-tafels, tenzij aan deze sectorale tafels gezamenlijk anders wordt besloten. In de preambule van het akkoord wordt benadrukt dat van deze 'unieke uitzondering' op het sectorenmodel geen precedent mag uitgaan: 'Het uitzonderlijke van deze overeenkomst zit erin dat partijen het wenselijk achten nu een integrale afweging van pensioen en primair loon te kunnen maken.' Aldus bleken de onderhandelingen betreffende het ABP-pensioen de sleutel tot succes voor het doorbreken van de nullijn en de impasse in het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid — de sector Rijk in het bijzonder.

Voetnoten

- [1] Mevr. mr. N. (Nataschja) Hummel en mevr. Mr. M.J.C.M. van der Poel zijn als docent/onderzoeker verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Enkele passages van deze annotatie zijn eerder gepubliceerd in N. Hummel, 'De nul-komma-acht-lijn', *020 AR* 10 april 2015, <http://020ar.nl/2015/04/10/de-nul-komma-acht-lijn/>.
- [2] Zie ook L.C.J. Sprengers, 'Het cao-overleg in de sectoren' in: *Staat van de ambtelijke dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?*, Den Haag: CAOP 2013, p. 164-177.
- [3] Troonrede 2014, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/09/16/troonrede-2014.
- [4] *Stb.* 2014, 196; zoals gewijzigd met de 'Witteveennovelle' (*Stb.* 2014, 197).
- [5] Eerdere aanpassingen (met de Wet Verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (*Stb.* 2012, 328)) betreffen verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar en vervolgens gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting, en een lichte verlaging van de maximumopbouwpercentages.
- [6] Het 'Witteveenkader' is in 1999 ingevoerd met de Wet fiscale behandeling van pensioenen (*Stb.* 1999, 211) ter aanvulling van de Wet op de loonbelasting 1964, waarmee de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremie werd begrensd (zie ook *Kamerstukken II* 1994/95, 24 328, nr. 1).
- [7] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 610, nr. 3, p. 2.
- [8] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 610, nr. 3, p. 4-5..
- [9] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 610, nr. 3, p. 5-6; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 847, nr. 3, p. 2-3.
- [10] Het betreft vijf kabinetssectoren (Rijk, Politie, Onderwijs, Defensie en Rechterlijke Macht) en drie decentrale sectoren (Gemeenten, Provincies en Waterschappen). Inmiddels is de sector Onderwijs 'doorgedecentraliseerd'.
- [11] De privatisering van het ABP wordt genoemd als een van de belangrijkste stappen in het zogenoemde 'normaliseringproces' (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 3). De privatisering van het ABP vormde tezamen met de operatie 'Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen' (OOW) aanleiding voor de motie-Zijlstra, waarin de regering werd verzocht na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kon worden (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 282, nr. 8).
- [12] De verplichte deelneming voor overheidswerknemers vloeit echter niet voort uit art. 2 lid 1 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, maar uit art. 21 lid 1 WPA en art. 6 lid 2 WPA.
- [13] Ook beroepsmilitairen onttelen pensioenaanspraken aan de pensioenovereenkomst ABP. Deze opbouw vindt zijn grondslag in artikel 2 van de Kaderwet militaire pensioenen, jo. art. 4 lid 1 WPA. Waar de pensioenregeling voor militairen afwijkt in de

Kaderwet, zijn aparte bepalingen in de pensioenovereenkomst ABP opgenomen.

- [14] De pensioenovereenkomst ABP d.d. 15 maart 1995 is laatstelijk gewijzigd in: *Strct.* 29 december 2014, 34691.
- [15] Hoge Raad, 14 maart 2014, *NJ* 2014 / 171, *PJ* 2014 / 61.
- [16] Zie artikel 11 Wet op de Loonbelasting. Een onzuivere pensioenregeling heeft voor werkgever en werknemer negatieve gevolgen: toepassing van de omkeerregel wordt met terugwerkende kracht ontnomen, de waarde van de gehele pensioenaanspraak wordt tot het loon van de werknemer gerekend en belast tegen maximaal 52%, naast loonheffing is 20% revisierente verschuldigd over de waarde van de totale pensioenaanspraak en de waarde van de totale pensioenaanspraak behoort jaarlijks tot de heffingsgrondslag in box 3.
- [17] Stb. 2005, nr. 115. Wet van 24 februari 2005, houdende wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet arbeid en zorg en van enige andere wetten (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, in werking getreden op 1 januari 2015).
- [18] HR 13 maart 1981, *NJ* 1981, 635 m.nt. CJHB (*Haviltex*).
- [19] Bijv. CRvB 22 mei 2008, *TAR* 2008, 171; CRvB 15 april 2010, *TAR* 2010, 94; Rb. Den Haag 17 juli 2013, *TAR* 2013, 152; CRvB 12 september 2013, *TAR* 2014, 31.
- [20] Zie o.a. Hoge Raad, 20 februari 2004, *NJ* 2005, 493 (*Stichting Pensioenfonds DSM-Chemie/Fox*) en Hof Amsterdam, 12 juni 2012, *PJ* 2012, 119 waarin voor de uitleg van een pensioenreglement in de relatie tussen het pensioenfonds en de werknemers de cao-norm is toegepast.
- [21] Hoge Raad, 20 februari 2004, *NJ* 2005, 493 (*Stichting Pensioenfonds DSM-Chemie/Fox*)
- [22] Zie ook N. Hummel, 'Het staken van het overleg als stakingsalternatief voor militairen', *ARBAC* 2014, DOI 10.5553/ARBAC/.000014; zie ook de ingetrokken adviesaanvraag AAC.93.
- [23] 'Vakbonden: terecht dat rechter ons inhoudelijk in het gelijk stelt', *CMHF* 10 april 2015, *CMHF.nl* (zoek op *inhoudelijk gelijk*).
- [24] Gezien de rechtspraak gaat het bij pensioenreglementen, evenals bij cao's, om de gepubliceerde schriftelijke toelichting. Zie bijvoorbeeld HR, 8 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM9621 (*PJ* 2010, 189, *NJ* 2010, 546 en *JAR* 2010/273); en Hof Amsterdam, 12 juni 2012, *PJ* 2012, 119 en *NJ* 2014, 83 r.o. 3.11. In deze lijn is bepleitbaar dat bij de uitleg van het pensioenakkoord en toepassing van de cao-norm, de uit het gespreksverslag volgende partijbedoeling, slechts een rol had kunnen spelen indien deze toelichting (publiekelijk toegankelijk) was gepubliceerd.
- [25] Deze aanduiding werd voor het eerst gebruikt door de commissie-Toxopeus II (*Rapport van de Commissie van Advies inzake de Regeling van Voorzieningen bij Collectieve Arbeidsgeschillen in de Openbare Dienst*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1980, p. 7).
- [26] Tijdens het Algemeen Overleg op 1 juli deed de minister deze uitspraak op de suggestie om een bemiddelaar (niet specifiek de AAC) aan te stellen.
- [27] K.M. Becking, 'Grand design' Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000 (Diss. Utrecht), Zeist: CAOP 2001, p. 86.
- [28] K.M. Becking, a.w., p. 91.
- [29] De uitspraken van de AAC zijn te raadplegen via < <http://www.adviesenarbitragecommissie.nl/adviezen/>>.
- [30] L.C.J. Sprengers en A.F.M. Brenninkmeijer 'Arbeidsconflicten bij de overheid: Collectieve belangen - uiteenlopende geschillen', Den Haag: SDU 2003, p. 61-64.
- [31] AAC 16 februari 2015, AAC.99.
- [32] J. Koekebakker, 'Een luisterend oor bij conflicten in het georganiseerd overleg', *HR Overheid* 2014, afl. 8, p. 5.
- [33] Zie voor een recent voorbeeld Rb. Midden-Nederland 21 maart 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:1100.
- [34] N. Hummel, a.w.
- [35] AAC 7 februari 2013, AAC.92.
- [36] Zie voor het wetsvoorstel 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren *Kamerstukken* 32 550. Nederland heeft geen gevolg gegeven aan art. 6 lid 3 ESH voor de marktsector.
- [37] 'Rede en gezag helpen "machine weer op stoom"', Verslag van de bijeenkomst ter gelegenheid van het 30-jarig bestaan van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, Den Haag 6 november 2014, adviesenarbitragecommissie.nl/jubileum_aac/verslag.
- [38] *Strct.* 2015, nr. 15672 (Circulaire toepassing Uitvoeringsakkoord sector Rijk d.d. 4 juni 2015).
- [39] *Kamerstukken II* 2014/15, 32 043, 243.
- [40] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 818, 67.
- [41] 'Overleg over arbeidsvoorwaarden overheidspersoneel loopt vast', *CMHF* 29 april 2015, *CMHF.nl*.
- [42] 'Ambtenaren verdienen beter - CMHF in actie - 4 juli Toer de CAO', *CMHF* 25 juni 2015, *CMHF.nl*.
- [43] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2014/15, 34 200, 11; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVIII, nr. 23.
- [44] Zie ook L.C.J. Sprengers, 'Een loonmaatregel en het recht op collectief onderhandelen in de overheidssector', *TAR* 2011, afl. 6.

- [45] Verslag Tweede Kamer, 93e vergadering, 9 juni 2015 (Vragenuur). Ook in de Kamerbrief over de stand van zaken van de cao-onderhandelingen bij de overheid staat vermeld dat de beschikbaar gestelde loonruimte geheel besteed is aan de stijging van de pensioenkosten (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 VII, nr. 49).
- [46] Sprengers 2013, a.w., p. 178.
- [47] *Loonruimte-overeenkomst publieke sector 2015/2016*, Den Haag 10 juli 2015.